CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

[121/000048]

Dosier. Serie legislativa. Núm. 35. Marzo 2025

documentacion.secretaria@congreso.es

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 11 de marzo de 2025, acordó en relación con el **Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Justicia.

Como recoge la Exposición de Motivos, la debilidad del consumidor en las relaciones de mercado se pone especialmente de manifiesto cuando ante una práctica ilícita por parte del empresario quiere acudir a la vía judicial, ya que en la mayoría de los casos existe una desproporción entre el esfuerzo y los gastos que el proceso lleva consigo respecto de las cantidades o prestaciones que el consumidor podría obtener.

La globalización y la digitalización, que caracterizan el contexto actual, han aumentado exponencialmente el riesgo de que se produzcan estas vulneraciones de los derechos de los consumidores y usuarios y ha hecho más evidente la necesidad de disponer **de mecanismos eficaces** para poner fin a las prácticas ilícitas y poder ser resarcidos, en su caso, de los daños sufridos.

La **Directiva 2020/1828 relativa a las acciones de representación**[1], que es objeto de transposición en este Proyecto de Ley, forma parte del marco europeo de defensa de los consumidores y viene a completar la protección establecida en la **Nueva Agenda del Consumidor**, aprobada por la Comisión Europea en noviembre de 2020.

La Directiva mejora el acceso de los consumidores a la justicia y prevé garantías adecuadas para evitar un ejercicio abusivo de la acción procesal, garantizando que los consumidores puedan proteger sus **intereses colectivos** en la UE a través de **acciones de representación**

El texto **no diseña un procedimiento colectivo** por el que deban sustanciarse las acciones colectivas ni articula las fases de este, sino que se limita a establecer una serie de requisitos para que en todos los Estados de la UE exista al menos un mecanismo de tutela colectiva a través de las **entidades legalmente habilitadas** para la salvaguarda de los intereses de los consumidores y usuarios, al tiempo que se garantice una regulación adecuada para evitar el ejercicio de la acción procesal.

Corresponde por lo tanto a los Estados miembros la configuración por entero del procedimiento para el ejercicio de estas **acciones de representación**, en sus–dos modalidades: **cesación y resarcitorias.** La Directiva respeta las tradiciones jurídicas de los Estados miembros, por lo que admite que el ejercicio de estas acciones pueda tener lugar ante **órganos jurisdiccionales** o ante **autoridades administrativas**.

[1] Directiva 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22. DOUE L. Núm. 409. 4 de diciembre 2020

La Directiva entró en vigor el 24 de diciembre de 2020, teniendo los Estados miembro margen de transposición hasta el 25 de diciembre de 2022 y debiendo ser aplicada a partir del 25 de junio de 2023

La norma contempla, como elemento clave para lograr un sistema adecuado de protección del consumidor y usuario, el reconocimiento de legitimación de las **entidades habilitadas** para el ejercicio de acciones colectivas y la incorporación de los criterios que deben cumplir las estas entidades para ejercitar acciones colectivas transfronterizas.

Asimismo, para poder garantizar los requisitos exigibles a estas entidades, se establece la designación de puntos de contacto nacionales a través de los cuales puedan ser canalizadas las reservas planteadas respecto del cumplimiento dichos criterios.

En lo que respecta a las **medidas de cesación** estas acaban, provisional o definitivamente, con una práctica existente o prohíben una que vaya a realizarse inminentemente. Las **medidas resarcitorias**, por su parte, exigen a los empresarios proporcionar soluciones como la indemnización, la reparación, la sustitución, la reducción del precio, la resolución del contrato o el reembolso del precio pagado, según disponga el Derecho de la Unión o la legislación nacional.

Los Estados miembro también deben establecer y garantizar la aplicación de un **régimen de sanciones** efectivas, proporcionadas y disuasorias, por el incumplimiento o la negativa a cumplir una medida de cesación, obligación de información o de exhibición de prueba.

Las acciones de representación pueden **financiarse** con fondos públicos o privados. De conformidad con la Directiva, los Estados miembro deben proporcionar a las entidades habilitadas la asistencia pertinente para garantizar que puedan ejercitar de manera efectiva su derecho a interponer acciones de representación. Cuando la financiación de estas es realizada por terceros, los Estados miembro deben garantizar que no se incurra en situaciones de conflictos de intereses.

La Comisión Europea ha desarrollado un herramienta informática **«EC-REACT»** para apoyar el funcionamiento eficaz de las acciones de representación, que permite, entre otras funcionalidades, que los Estados miembro notifiquen las entidades habilitadas designadas para iniciar acciones de representación transfronterizas y nacionales y que la Comisión publique la relación de dichas entidades, además de facilitar la cooperación entre los jueces y las autoridades administrativas en el ámbito de las acciones de representación en toda la UE.

En **España** diversas leyes sectoriales[2], establecen la legitimación de órganos públicos o de asociaciones de consumidores y usuarios, como forma adecuada de alcanzar una protección más eficaz de los intereses de estos últimos.

[2] Entre ellas cabe mencionar, a modo de ejemplo, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, o la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación

Por otro lado, la **Ley 1/2000**[3], de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, abordó la tutela de los intereses jurídicos colectivos, **llevados al proceso,** no ya por quien se haya visto lesionado directamente y para su individual protección, o por grupos de afectados, sino por personas jurídicas constituidas y legalmente habilitadas para la defensa de estos intereses. El texto no estableció un proceso especial para ello, sino que introdujo una serie de especialidades procedimentales en relación con determinados momentos del proceso

Este Proyecto de ley, que se estructura en una **parte expositiva** y una **parte dispositiva** que consta de **dos artículos**, **dos disposiciones adicionales**, **dos disposiciones transitorias**, **una disposición derogatoria** y **trece disposiciones finales**, tiene un doble objetivo:

- Cumplir el **mandato de transposición** de la **Directiva (UE) 2020/1828** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores;
- Mejorar la **regulación actual en materia de tutela judicial colectiva** de los derechos de los consumidores y usuarios.

Para lograr estos objetivos, el Proyecto modifica en su artículo uno la Ley de Enjuiciamiento Civil articulando un proceso especial que permitirá establecer un sistema unitario y coherente de tutela colectiva y, en su artículo dos, aborda las modificaciones del **Real Decreto Legislativo 1/2007**[4] en lo que se refiere a la regulación de las entidades habilitadas para ejercer las acciones colectivas.

En los países de nuestro entorno, y dado el amplio margen que deja la norma europea, la transposición de la Directiva está dando lugar a una gran diversidad[5]. Las principales diferencias afectan, entre otros, a los siguientes aspectos:

- La previsión para las acciones colectivas resarcitorias de **mecanismos de inclusión voluntaria (*opt-in*),** en los que se incluye únicamente a los consumidores que manifiesten de forma expresa su voluntad de adherirse o formar parte del grupo, o de **mecanismos de exclusión voluntaria (*opt-out*),** en los que se incluye a todos los consumidores afectados, salvo que manifiesten expresamente su voluntad de exclusión .

[3] Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

[4] Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias

[5] Biard-Denieul se ha referido a esta diversidad como un "caleidoscopio" (ver Biard-Denieul, A. (2024). Thunder Road: The Implementation of the Representative Actions Directive in Europe. *Emory International Law Review*, 38, 751-765, donde se analizan el proceso de transposición, también complejo, y las principales diferencias que cabe encontrar entre las normativas nacionales

Estas mismas diferencias se pueden observar, con aún más detalles, en el *tracker* elaborado por Dentons (*EU Class Action Directive: Comparison of key points in selected jurisdictions*), que permite comparar la regulación en Alemania, Bélgica, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, República Checa y Rumanía

A diferencia de las acciones de cesación, sobre las cuales la Directiva establece que "para que la entidad habilitada pueda solicitar una medida de cesación, el consumidor no estará obligado a manifestar su voluntad de estar representado por ella" (art. 8.3), ambos mecanismos resultan posibles para las acciones resarcitorias (art. 9). En muchos Estados miembros se ha previsto un mecanismo *opt-in* (como ocurre en Francia - según la iniciativa en tramitación -, Irlanda e Italia), mientras que en otros (Países Bajos y Portugal) se ha optado por un mecanismo *opt-out* (con la excepción, también establecida por la Directiva, de quienes residan fuera del Estado miembro). En un tercer grupo se incluyen los países que han contemplado ambas opciones para diversos casos (por ejemplo, en Bélgica).

- Los **requisitos** que deben cumplir las entidades cualificadas (art. 4 de la Directiva). En algunos países (como Francia, Italia y Portugal) existen diferencias entre los exigidos para los casos domésticos y para las acciones transfronterizas.

- La previsión y regulación de las **formas de financiación** de las acciones colectivas, de acuerdo con el art. 20 de la Directiva. Uno de los aspectos en los que existen más diferencias es la financiación por terceros, que se encuentra sujeta a diferentes requisitos, como no tener intereses económicos en el inicio del proceso y en sus resultados o no ser un competidor del acusado (por ej., en Francia) o está prácticamente excluido (como en Irlanda).

Hasta 2024 el marco jurídico de las acciones colectivas en **Bélgica** estaba formado por la ***Loi du 28 mars 2014*** [6], que introdujo este tipo de acciones para los consumidores, y por la ***Loi du 30 mars 2018*** [7], que extendió esta posibilidad a las pequeñas y medianas empresas.

El 21 de abril se aprobó la ***Loi modifiant les livres Ier, XV et XVII du Code de droit économique***, por la que se transpone la Directiva 2020/1828[8].

Existen dos posibilidades fundamentales sobre los mecanismos de inclusión. El primero de los casos se establece en el marco de la negociación entre el representante del grupo y el acusado. Dentro del plazo fijado por el juez para dicha negociación, ambos pueden llegar a un acuerdo en el que se establezca cuál va a ser el sistema de opción aplicable al grupo para ejercer el derecho de opción en esta acción concreta: el

[6] *Loi portant insertion d'un titre 2 « De l'action en réparation collective » au livre XVII « Procédures juridictionnelles particulières » du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre 1er du Code de droit économique. 28 mars 2014*

[7] *Loi portant modification, en ce qui concerne l'extension de l'action en réparation collective aux P.M.E., du Code de droit économique. 30 mars 2018*

[8] *Loi modifiant les livres Ier, XV et XVII du Code de droit économique, et transposant la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE. 21 avril 2024.* Según el art. 2 de la propia norma, *"La présente loi transpose la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil"*

sistema *opt-in* o o el sistema *opt-out* (**art. XVII.45. § 3** del *Code de droit économique*). Esta posibilidad queda exceptuada para los no residentes de forma habitual en Bélgica, a los que se aplica siempre el sistema *opt-in* (de acuerdo, como ya se ha indicado, por la propia Directiva).

El segundo caso se plantea en el marco de la decisión del juez acerca de la obligación de reparación colectiva prevista en el **art. XVII.54** del mismo Código. A diferencia de lo que ocurría en la normativa anterior, la Ley de 2024 establece para estos casos, de forma general, un mecanismo de inclusión voluntaria (*opt-in*) para las acciones resarcitorias, según el cual las personas afectadas que quieran beneficiarse de la decisión del juez sobre el fondo tienen que dirigirse al *greffe* para unirse al grupo (art. **XVII.55/1** del *Code de droit économique*).

La regulación de las entidades cualificadas es similar para las acciones domésticas y las transfronterizas (ver detalles en el **Art. XVII.7** del Código) y se permite la financiación por terceros, sujeta a obligaciones de publicidad y comunicación.

En el caso de **Francia** también existía una regulación relativa a las acciones colectivas previa a la aprobación de la Directiva europea. Esta regulación está formada por un conjunto de normas diferentes para cada ámbito: consumo (introducidas por la ***Loi 2014-344*** *du 17 mars 2014 relative à la consommation*), sanidad, medioambiente y protección de datos de trabajo (todas ellas introducidas en 2016 por el Título V de la ***Loi 2016-1547***) y arrendamientos (desde 2018, de acuerdo con la *Loi 2018-1021*).

Actualmente se está tramitando la ***Proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe***[9], que crearía un régimen unificado de acciones colectivas (o "de grupo"), frente a la pluralidad de regulaciones previstas en el ordenamiento actual. Esta iniciativa fue presentada en la Asamblea Nacional en la XVI Legislatura. Tras la disolución de la Cámara y las nuevas elecciones legislativas durante el verano de 2024, el Presidente del Senado transmitió el 23 de julio de 2024 la proposición de ley modificada por el Senado para su tramitación en la Asamblea durante la XVII Legislatura[10].

Si bien en su **redacción inicial** se pretendía insertar este régimen dentro del Código civil (*Livre III, titre XV bis*), en el **texto** aprobado por la *Commission des lois* de la Asamblea Nacional en la primera lectura se abandonó esa idea y se pasó a regular las acciones colectivas como una ley de procedimiento independiente[11].

[9] El texto más reciente es el de la *Proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative au régime juridique des actions de groupe, n° 154, déposée le mardi 23 juillet 2024*

[10] Sobre el funcionamiento de la "continuidad senatorial" en lo que se refiera a la caducidad y la tramitación de las iniciativas en los casos de disolución de la Asamblea Nacional se ha pronunciado el Consejo Constitucional en la *Décision n° 2012-657 DC du 29 novembre 2012* (relativa a una norma cuya tramitación se extendió desde de 2002 hasta 2012). Sobre esta cuestión también se puede consultar el Comentario que acompaña a esta Decisión de 2012

[11] Aquí mostraban su acuerdo con el Consejo de Estado (como se puede ver en la justificación de la enmienda CL24), que en su dictamen afirmaba que "*Selon la doctrine, le droit civil, qui n'est défini par aucun texte de portée normative, s'entend de l'ensemble des règles de fond s'appliquant aux rapports des particuliers entre eux, qu'ils soient d'ordre patrimonial ou extrapatrimonial. Certes, le mécanisme de l'action de groupe*

La proposición, si se aprobase en los términos actuales, establecería un mecanismo de *opt-in* para las acciones resarcitorias (art. 1 quinquies), que comenzaría una vez el juez ya se ha pronunciado sobre la responsabilidad del acusado. Los criterios para definir las entidades cualificadas se encuentran fundamentalmente en el art. 1 bis, de forma general, y, para los casos transfronterizos, en el 2 duodecies.

La financiación por parte de terceros está permitida únicamente con el fin de sostener el ejercicio de acciones de grupo, y sujeta a ciertos requisitos, como −en el caso de las acciones resarcitorias−, no tener ni por objeto ni por efecto el ejercicio por el tercero de una influencia sobre la introducción o la conducta en las acciones de grupo que puedan atentar contra el interés de las personas representadas (art. 1 quater AAA (*nouveau*)).

En **Irlanda** la transposición se ha llevado a cabo por la ***Representative Actions for the Protection of the Collective Interests of Consumers Act 2023***[12].

Esta norma establece un sistema de inclusión voluntaria para las acciones resarcitorias (**sección 24**), debiendo comunicárselo a la entidad cualificada a partir del momento en el que el caso ha sido declarado como admisible por el Tribunal. La definición que establece para las entidades cualificadas (**sección 8**) es idéntica para los casos domésticos y para los fronterizos.

Sobre la financiación por terceros, además de fijar obligaciones de publicidad (secciones **8**(1), apartados (e) y (f), y **18**(1)(f)) para las entidades cualificadas, sobre las fuentes de comunicación al juzgado sobre las fuentes de financiación de la acción colectiva o representativa (**sección 10(a)**), se afirma que en principio está permitida, "*in accordance with law*" (**sección 27(1)**). Ahora bien, aunque la cuestión de posibilitar este tipo de financiación ha sido objeto de un amplio debate en Irlanda durante los últimos años, en este momento se encuentra excluida de forma general en el ordenamiento irlandés[13].

En **Italia** las acciones colectivas habían sido reguladas previamente a la aprobación de la norma europea por la ***Legge n. 31 del 2019***[14], que modificó el ***codice di procedura civile*** en materia de acciones colectivas (*azioni di classe*).

peut être regardé comme un mandat d'une nature particulière et touche, dans cette mesure limitée, au droit de fond. Il n'en demeure pas moins que les dispositions sur l'action de groupe constituent des règles de procédure spéciales qui s'appliquent à la responsabilité sans modifier en rien les règles de fond qui régissent cette matière, sous réserve de ce qui sera dit au point 17 sur la création d'une sanction civile

Le Conseil d'Etat estime en conséquence que le régime de l'action de groupe présente le caractère d'une loi de procédure qui n'a pas vocation à prendre place dans le code civil." Y recomendaba, "*pour satisfaire l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi, d'inscrire ce régime dans une loi non codifiée dédiée à l'action de groupe*"

[12] Sobre esta norma, en su tramitación, ver el informe elaborado por el *Library & Research Service*

[13] Ver pp. 15-16 del informe del *Library & Research Service*

[14] *12 aprile 2019, n. 31. Disposizioni in materia di azione di classe*

La transposición de la Directiva se realizó por el ***Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 28***[15]. Se trata fundamentalmente de una modificación del *Codice del consumo*, en el cual se introduce un nuevo título para regular las ***Azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori***[16].

El Decreto legislativo de 2023 establece un sistema de *opt-in*, por aplicación de la regulación procesal general y una diferenciación entre los requisitos exigidos para las entidades cualificadas en los casos domésticos y transfronterizos (arts. **140 quater** y **140 quinquies** del Código de Consumo).

La financiación por terceros está prevista en el **art. 140-septies** del mismo Código, que señala que el recurso de la entidad cualificada debe indicar, entre otros datos, la financiación de la acción recibida o prometida por parte de terceros.

Portugal también llevó a cabo la transposición de la Directiva sobre la protección de los intereses colectivos de los consumidores en 2023 mediante el ***Decreto-Lei n.º 114-A/2023, de 5 de dezembro*.**

Mantiene el régimen de autoexclusión que se había establecido en la *Lei de Ação Popular,* art. **14.º** −según el cual el autor representa, sin necesidad de mandato o autorización expresa, a todos los demás titulares de derechos o intereses en la causa que no hayan ejercido el derecho de autoexclusión−, y **15.º**, que regula el ejercicio del derecho de exclusión, con la excepción de quienes no tengan su residencia habitual en Portugal, para los que se aplicará un mecanismo de inclusión u *opt-in*, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva europea.

En cuanto a los criterios para definir cuáles son las entidades cualificadas (arts. 5-8 del ***Decreto-Lei n.º 114-A/2023***), también diferencia entre los casos domésticos y los transfronterizos, exigiendo más requisitos para estos últimos. Por último, se permite la financiación por terceros, pero siempre sujeta a las exigencias de publicidad y de comunicación al tribunal, así como a las medidas para garantizar la independencia del demandante respecto a dicho tercero, fijadas en el art. 10 del mismo ***Decreto-lei*.**

[15] *Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 28. Attuazione della direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE. Por delegación de la legge 4 agosto 2022, n. 127*

Se pueden consultar los siguientes dossieres elaborados por las Cámaras en el proceso de emitir su *Parere espresso* sobre el proyecto de Decreto legislativo: *Dipartimento Giustizia. Schede di lettura. 19 dicembre 2022* y *Servizio del Bilancio - Senato, Servizio Bilancio dello Stato - Camera. Dossier. Gennaio 2023*

[16] *Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229. Parte V, Titolo II.1. Azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori*

Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Justicia en los que se recoge:

- **Documentación que acompaña al proyecto**
- **Estudios**
- **Documentos comparativos**
- **Exposición de Motivos: documentación citada**
- **Directiva que se transpone**

Igualmente, se encuentra a su disposición la **bibliografía** de apoyo a la tramitación parlamentaria del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.